

УДК 338.2

**Наталья НЕВСКАЯ****ОСОБЕННОСТИ ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ  
В ВЕЛИКОБРИТАНИИ**

***Аннотация.** Индикативное планирование является одним из методов государственного регулирования рыночной экономики. В статье рассмотрена система нормативных документов стратегического и местного планирования в Великобритании. Выделены проблемы согласования интересов, рассмотрены инструменты стимулирования экономического развития в актах, директивах и планах. В заключении изложены основные проблемы системы отечественного государственного экономического регулирования в сравнении с опытом Великобритании.*

***Ключевые слова:** Великобритания, индикативное планирование, рамочная политика национального планирования, экономическая и промышленная политика, концепция науки и образования.*

Великобритания – одна из развитых стран Западной Европы, которая практикует государственное планирование экономики, несмотря на господство на всех уровнях государственного управления рыночной идеологии, предполагающей минимизацию вмешательства государства в хозяйственные процессы.

Использование планирования в этой стране связано в значительной степени с необходимостью развития научных исследований и их быстрого внедрения в национальное производство в целях обеспечения его конкурентоспособности на внешних рынках, повышения занятости, рационального использования природных ресурсов, равномерного развития регионов. Система планирования Великобритании предполагает приоритет решений властей местного уровня, в отличие от подхода, когда приоритетом в принятии плановых решений является позиция центральных властей. Это означает, что на правительственном уровне в Британии принимаются планы стратегического социально-экономического развития, но в основе системы планирования лежат локальные планы регионального и местного уровней. Особенностью британской системы является передача полномочий в вопросах планирования на региональный уровень в рамках модели деволюции в соответствии с Законом о локализации 2011 (Localism Act, 2011). Вопросы стратегического планирования относятся к ведению государственных органов власти, при этом местные органы власти при формировании плановых документов стратегического характера обязаны сотрудничать друг с другом в принятии решений. Это касается, прежде всего, стратегии пространственного развития, планов по добыче полезных ископаемых и утилизации отходов. Местные планы строительства домов, развития территорий и инфраструктуры не подлежат согласованию.

Основопологающим документом стратегического планирования в Великобритании является правительственная «Рамочная политика национального планирования (National Planning Policy Framework)»<sup>1</sup>, принятая в марте 2012 г., с изменениями от июля 2018 г. В докумен-

---

© *Невская Наталья Александровна* – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Отдела экономических исследований ИЕ РАН. Адрес: 125009, Россия, Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: nnevskaya@gmail.com.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran52018140144>

<sup>1</sup> National Planning Policy Framework. URL: [www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework](http://www.gov.uk/government/publications/national-planning-policy-framework); [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/6077/2116950.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/6077/2116950.pdf).

те отражены принципы государственного стратегического планирования и порядок разработки и согласования планов социально-экономического развития регионов. Вопросы регионального планирования касаются таких проблем как развитие конкурентоспособной экономики, поддержка сельского хозяйства, развитие транспорта и коммуникационной инфраструктуры, стимулирование в сфере жилищного строительства и дизайна, сохранение природных условий и исторических ценностей.

Документом, регулирующим экономическое планирование в Великобритании на национальном уровне, является Закон о планировании 2008 (Planning Act 2008)<sup>1</sup>, который направлен на упрощение процедуры согласования и утверждения новых крупных инфраструктурных проектов в сфере энергетики, транспорта, водных ресурсов и утилизации отходов. Мини-стерство финансов Великобритании является одним из субъектов экономического планирования на национальном уровне. Помимо планирования бюджетных доходов и расходов в его ведении – реализация двух национальных планов: План национальной инфраструктуры на период 2016–2021 гг.<sup>2</sup> и Анализ национальной инфраструктуры и строительства трубопровода<sup>3</sup>.

На развитие системы планирования Великобритании оказал существенное влияние мировой кризис 2008 г. Плановым документом, целью которого была разработка системы мер для выхода из кризиса, был «План роста (The Plan for Growth)»<sup>4</sup>, принятый в 2011 г. и рассчитанный на период до 2014 г. В декабре 2014 г. принят новый документ «Наш план роста: наука и инновации (Our Plan for Growth: science and innovation)»<sup>5</sup>. Этот документ фактически представляет собой обновлённую концепцию науки и образования. Цель данного плана – создание в Великобритании ведущей в мире экономики знаний. Документ признаёт, что наука является сравнительным преимуществом Великобритании, но финансирование НИОКР находится на более низком уровне, чем у стран-конкурентов. Предполагается, что в результате предпринятых мер, рассчитанных на долгосрочный период, произойдёт трансформация национальной экономики. Планируется до 2021 г. инвестировать в НИОКР 5,9 млрд ф.ст. Для достижения заявленной цели формируется промышленная стратегия, где выделены восемь важнейших технологий. Для финансирования крупных инвестиций на науку выделяется 2,9 млрд ф.ст. Финансируются проекты, связанные с новыми материалами, разработкой нового суперкомпьютера и с миссией полета на Марс. Будет оказана помощь в коммерциализации науки, создании благоприятной среды для инновационной деятельности в тех научных областях, где присутствуют более высокие риски, но и большие выгоды от внедрения инновационных продуктов. Основными промышленными отраслями для инноваций будут энерге-

<sup>1</sup> Planning Act 2008. URL: [www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/pdfs/ukpga\\_20080029\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/29/pdfs/ukpga_20080029_en.pdf).

<sup>2</sup> National Infrastructure Delivery Plan. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/520086/2904569\\_nidp\\_deliveryplan.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/520086/2904569_nidp_deliveryplan.pdf).

<sup>3</sup> Analysis of National Infrastructure and Construction Pipeline 2017. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/665332/Analysis\\_of\\_National\\_Infrastructure\\_and\\_Construction\\_Pipeline\\_2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/665332/Analysis_of_National_Infrastructure_and_Construction_Pipeline_2017.pdf).

<sup>4</sup> The Plan for Growth. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/221514/2011budget\\_growth.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221514/2011budget_growth.pdf).

<sup>5</sup> Our Plan for Growth: science and innovation. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/387780/PU1719\\_HMT\\_Science.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/387780/PU1719_HMT_Science.pdf).

тика и медицина. Помимо финансирования науки и прикладных исследований, высокотехнологичным предприятиям будет облегчён доступ к кредитованию. Стратегия предполагает увеличение финансирования образования от начальной до высшей школы.

В данном документе прописаны основные инструменты промышленной политики Великобритании. Её целью является стимулирование технологического развития промышленности, основными методами – государственный заказ и налоговые льготы в области НИОКР. Дополнительная поддержка оказывается за счёт сокращения регулирующих функций государства, облегчения административных процедур контроля и надзора.

Регулирование промышленности и сферы услуг осуществляется также через законодательство о внешнеэкономической деятельности. Законодательство Великобритании основывается на общих правилах экспорта Европейского союза. Основными инструментами регулирования внешнеэкономической деятельности Великобритании пока являются разработанные при её участии и принятые в рамках ЕС директивы, которые устанавливают обязательные для всех стран-членов нормы и правила взаимодействия внутри Евросоюза, а также определяющие политику в торгово-экономических отношениях с третьими странами во всех сферах внешнеэкономического сотрудничества.

В частности, законодательство Великобритании об экспорте основывается на общих правилах ЕС для экспорта (Common Rules for Exports) (Директива ЕС № 2603/69 от 20 декабря 1969 г. с последующими изменениями); Правилах по гарантиям экспортного кредитования (Директива ЕС № 98/29/ЕС от 7 мая 1998 г.), а также на ряде директив Евросоюза в области экспортного контроля.

Британия – страна доминирования либеральных взглядов относительно участия государства в экономической жизни общества. Однако она активно использует инструментарий планирования с целью сохранения и усиления сравнительных конкурентных преимуществ, позволяющих оставаться в группе стран-производителей товаров высокого передела с большой долей добавочной стоимости за счёт наукоёмких производств и оказания услуг в сфере науки и образования.

В то же время имеются определённые проблемы в организации распределения полномочий планирования между государственными и территориальными органами, а также реализации планов. Особенно это касается принятой системы пространственного планирования и охраны окружающей среды. В рамках полномочий Агентства по охране окружающей среды могут пересекаться интересы около тридцати местных плановых органов, которые не согласуют планы между собой и не имеют единого подхода в планировании, что чревато дублированием и потерями вовлекаемых в оборот ресурсов. Последняя версия «Рамочной политики национального планирования (National Planning Policy Framework)», опубликованная в июле 2018 г., вызвала ряд споров и дискуссий общественных организаций по вопросам объёма полномочий и компетенций местных органов власти в принятии решений, касающихся окружающей среды, разработки месторождений полезных ископаемых и политики в области энергетики.

Следуя мировым трендам, Россия также перешла на систему государственного экономического планирования. Формирование стратегий осуществляется как на национальном, так и

на региональных уровнях. В стране в первые годы работы новой системы управления наблюдается некоторая несогласованность принимаемых документов, что связано с их преимущественно конъюнктурным характером. Основные проблемы системы отечественного государственного экономического планирования (стратегического планирования) в отличие от западных систем планирования проявляются в следующем:

– наиболее чётко проработаны показатели развития в Концепции 2020, но она не является Стратегией и не предполагает ответственности должностных лиц за невыполнение установленных показателей;

– минимальное вовлечение научного сообщества в процесс обсуждения документов стратегического планирования, отсутствие открытой дискуссии по данному вопросу;

– формирование документов стратегического планирования без учёта реальной производственной базы отечественной экономики, необходимости структурной перестройки экономики, реиндустриализации с ориентиром на большую долю экспорта оборудования;

– нечёткое определение ресурсов для реализации поставленных целей в документах стратегического планирования;

– внедрённая система оценки эффективности планов и программ нацелена не на повышение реальной эффективности, а на выявление степени выполняемости поставленных плановых показателей; в результате, если в плановых показателях есть ошибка, показатель эффективности её не обнаружит;

– учёт современных реалий и тенденций следующего технологического уклада в рамках цифровой экономики не включают оценку реальной производственной базы для создания всех её составляющих (не только программного обеспечения, но и оборудования для него), что в перспективе повлечёт лишь выполнение обслуживающих функций для технологий лидеров данного рынка.

Принимая во внимание опыт индикативного планирования Великобритании, а иногда и основываясь на нём, следует обратить более серьёзное внимание на место отечественной экономики в международном разделении труда и в формировании цепочек стоимости, произвести соответствующую корректировку целей и задач.

### **Список литературы:**

Government faces court action over «illegal» planning policy. The Guardian. 04.09.2018.

Local planning is a just a charter for lawyers. The Guardian. 06.12.2012.

Nevskaya N.A., Garnov A.P., Brykin A.V., Malakhova E.V. National competitiveness as the object of indicative planning in the context of re-industrialization. European Research Studies Journal. 2018. Т. 21. №S1. С. 148-155.

Бажан А.И. Возможен ли крах экономики Британии после брекзита? Научно-аналитический вестник Института Европы РАН, №3, 2018 г. С. 86-89.

Европа XXI века. Новые вызовы и риски. Под ред. Громыко А.А., Фёдорова В.П. Москва, ИЕ РАН, 2017 г. Сер. «Старый Свет – новые времена».

Кондратьева Н.Б. Конкурентная политика. Европейский Союз: факты и комментарии,

*Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2018, №5*

№91, 2018 г. С. 22-25.

Современная Европа: 60 лет после римских договоров. Москва, ИЕ РАН, 2017 г. ДИЕ РАН №340. Часть 1.

### References

Government faces court action over «illegal» planning policy. The Guardian. 04.09.2018.

Local planning is a just a charter for lawyers. The Guardian. 06.12.2012.

Nevskaya N.A., Garnov A.P., Brykin A.V., Malakhova E.V. National competitiveness as the object of indicative planning in the context of re-industrialization. European Research Studies Journal. 2018. T. 21. №S1. С. 148-155.

Bazhan A.I. Vozmozhn li krah ehkonomiki Britanii posle brekzita? Nauchno-analiticheskij vestnik Instituta Evropy RAN, №3, 2018 п. S. 86-89.

Evropa XXI veka. Novye vyzovy i riski. Pod red. Gromyko A.A., Fyodorova V.P. Moskva, IE RAN, 2017 g. Ser. «Staryj Svet – novye vremena».

Kondrat'eva N.B. Konkurentnaya politika. Evropejskij Soyuz: fakty i kommentarii, №91, 2018. S. 22-25.

Sovremennaya Evropa: 60 let posle rimskih dogovorov. Moskva, IE RAN, 2017 g. DIE RAN №340. Chast' 1.

### Legislation for the indicative planning in the Great Britain

**Author.** Natalia Nevskaya, PhD (Economics), Associate Professor, Leading Researcher, Department of Economic Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. **E-mail:** nnevskaya@gmail.com.

**Abstract.** The indicative planning is one of the methods of regulating the market economy. The article considers the system of indicative planning in the legislation of Great Britain: acts, directives and local plans. The stimulation of economy growth in the planning documents and the mechanism of interests' coordination for actors of economic relations are analyzed in the paper. The paper concludes the main problems of plan-making and key issues for the Russian national strategic plans.

**Key words:** indicative planning, national planning policy framework, economy policy, industrial policy, science and innovation plan for growth.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran52018140144>